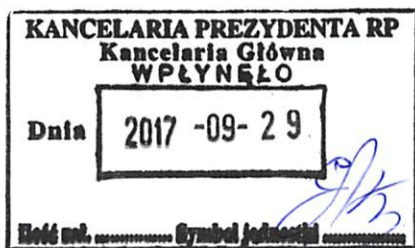


Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

KRK/V/51/17



Warszawa, dnia 29 września 2017 r.

Szanowany Pan
Andrzej Duda
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

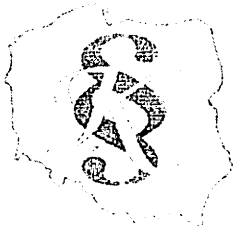
Szanowny Panie Prezydencie

W związku z uchwaleniem w dniu 25 września 2017 r. przez Sejm RP ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1455, 1575), w imieniu Krajowej Rady Komorniczej pragnę zwrócić się do Pana Prezydenta z apelem o rozważenie zastosowania prawa weta wobec uchwalonej ustawy, ewentualnie o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją.

W pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę Pana Prezydenta na fakt, że aktualnie znajdują się na zaawansowanym etapie prace legislacyjne, których założeniem jest kompleksowa reforma egzekucji sądowej (druki sejmowe 1581 i 1582). Tworzenie w tym stanie tymczasowych rozwiązań legislacyjnych, które miałyby zacząć obowiązywać na krótko przed wejściem w życie kompleksowej reformy, nie tylko nie znajduje żadnego uzasadnienia, ale przede wszystkim destabilizuje obowiązujący porządek prawny i powoduje niepożądane zjawisko legislacyjnej inflacji.

Dodatkowo uchwalona ustawa budzi szereg zastrzeżeń natury konstytucyjnej, które podnoszone były w toku prac legislacyjnych. Jak wynika między innymi z opinii prawnej prof. zw. dr hab. Bogusława Banaszaka, której treść przedstawiam w załączeniu, regulacje zawarte w art. 2 ust. 1 - 5 ustawy są niezgodne z zasadą nieretroakcji prawa wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 i ust. 3 ustawy naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wpływającą z art. 2 Konstytucji, zaś art. 2 ust. 4 ustawy narusza interesy w toku chronione zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a także zasadę proporcjonalności wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji.

Wedle uzasadnienia projektu ustawy, konieczność podjęcia prac nad kolejną zmianą ustawy o komornikach sądowych i egzekucji związana była z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14). We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2015 r. poz. 790) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Trybunał zauważył, że regulacja wynikająca z zakwestionowanych przepisów jest nieadekwatna do celów unormowania, ponieważ nie stawia w korzystniejszej sytuacji dłużników, którzy dobrowolnie wykonują zobowiązania. Wynika to stąd, iż jednakowa opłata stała z tytułu opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób zostanie pobrana zarówno przy dobrowolnym, jak i przymusowym wykonaniu tego obowiązku.

Tym samym realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprowadzać się winna była do wprowadzenia regulacji określającej odrębną stawkę opłaty egzekucyjnej za opróżnienie lokalu w sytuacji, gdy dłużnik, wprowadzając z opóźnieniem i pod przymusem spowodowanym wszczęciem egzekucji, to jednak wykonuje obowiązek wynikający z tytułu wykonawczego.

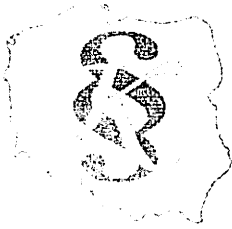
Tymczasem z uchwalonego aktu wynika, że projektodawca, w związku z orzeczeniem TK, zaproponował obniżenie opłaty egzekucyjnej przewidzianej w art. 51 u.k.s.e. o połowę (tj. z 40% do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego), obniżenie opłaty przewidzianej w art. 50 u.k.s.e. o ponad połowę (tj. z 50% do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego) oraz obniżenie opłaty przewidzianej w art. 54 u.k.s.e. o blisko połowę (tj. z 25% do 15% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). Ponadto zaproponowano likwidację opłaty za czynności z udziałem Policji, Żandarmerii Wojskowej, wojskowych organów porządkowych, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (skreślenie art. 57 u.k.s.e.).

Wprowadzone zmiany, które znacząco obniżają opłatę egzekucyjną nie służą realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i nie zostały poprzedzone żadnymi ustaleniami odnoszącymi się do wpływu takiego obniżenia na skuteczność i sprawność funkcjonowania egzekucji sądowej i poszczególnych postępowań egzekucyjnych, a w szczególności na zdolność sądowych organów egzekucyjnych do realizacji ustawowych zadań związanych z prowadzeniem działalności egzekucyjnej.

Tym samym należy uznać, że obniżenie o połowę (w przypadku stawki określonej w art. 51 u.k.s.e., w pozostałych przypadkach w jeszcze większym zakresie) stawki opłaty jest **dowolne i jako takie nie może być akceptowalne**. Opłaty egzekucyjne, jako daniny publiczne, winny być skalkulowane według określonych kryteriów, na co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę.

Poniżej pragnę wskazać na wynikające z opinii prawnej prof. zw. dr hab. Bogusława Banaszaka najważniejsze zastrzeżenia natury konstytucyjnej poszczególnych zapisów ustawy, w szczególności przewidzianą w ustawie zasadę dotyczącą stosowania znowelizowanych przepisów do postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji.

1) art. 2 ust. 1 uchwalonej ustawy formułuje zasadę, że do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stosuje się przepisy znowelizowane (a więc w brzmieniu nadanym nowelą). Występuje więc sytuacja, w której nadano proponowanej ustawie moc obowiązującą wobec stosunków prawnych (postępowań) zaistniałych (rozpoczętych) i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie.



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 47/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 327 29 76 | nrk@komornik.pl | www.komornik.pl

W uzasadnieniu swojego orzeczenia TK stwierdził tymczasem, że skutkiem wyroku powinna być „refleksja ustawodawcy nad przeformułowaniem obecnie obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych. Wiąże się to z tym, że w aktualnym stanie prawnym wierzyciel uiszcza taką opłatę komorniczą w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a to, czy dłużnik wykona obowiązek dobrowolnie, czy też konieczne będzie jego przymusowe wyegzekwowanie, okaże się dopiero później. Tym samym o wysokości opłaty, która powinna uprzednio zostać uiszczona, decydują okoliczności występujące później. Powinno to być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę podczas wykonania [...] orzeczenia”.

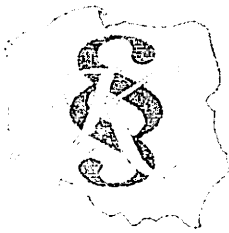
Ani z sentencji wyroku, ani z tej wypowiedzi, jak również z żadnego innego fragmentu uzasadnienia wyroku TK nie można w żaden sposób wyprowadzić uzasadnienia dla retroaktywności opiniowanych przepisów uchwalonego projektu (!).

Z dotychczasowego orzecznictwa TK natomiast wynika, że zakaz działania prawa wstecz jest naruszony, jeżeli nadanie mocy wstecznej przepisom prawnym prowadzi do takiego pogorszenia sytuacji ich adresatów w stosunku do stanu poprzedniego, które nie znajduje dostatecznego konstytucyjnego uzasadnienia. Za dostateczne uzasadnienie nadania ustawie mocy wstecznej zostały uznane: konieczność przyznania pierwszeństwa ochronie innych zasad (wartości) konstytucyjnych (np. zasadzie sprawiedliwości społecznej), konieczność zachowania równowagi budżetowej (chodzi o niebezpieczeństwo drastycznego jej załamania, które może usprawiedliwić ograniczenie praw socjalnych), eliminacja praw, które nie znajdują uzasadnienia w zmienionym ustroju, zniesienie ograniczenia praw nabytych i wolności obywatelskich.

Wskazać należy, iż w uzasadnieniu uchwalonego projektu nie przywołano żadnych mających oparcie w wartościach konstytucyjnych powodów, dla których projektodawcy zdecydowali się wprowadzić odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Powodów tych również nie można wywieść z tekstu uchwalonej ustawy ani z powołanego w jej uzasadnieniu wyroku TK. Zasadnym jest więc stwierdzenie, że określone w orzecznictwie TK wymogi uzasadniające proponowane rozwiązanie nie zostały spełnione.

2) Art. 2 ust. 2 uchwalonej ustawy stanowi, że jeżeli przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji komornik wezwał wierzyciela do uiszczenia opłaty tymczasowej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy termin ten nie upłynął albo upłynął bezskutecznie, komornik wzywa wierzyciela do uiszczenia opłaty tymczasowej na podstawie znowelizowanego art. 49a ustawy - tzn. w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Po raz kolejny zastosowano tu odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Uzasadnienie tego rozwiązania jest identyczne jak w przypadku art. 2 ust. 1. Można więc, powołując się na wyżej dokonane rozważania stwierdzić, że także w przypadku art. 2 ust. 2 uchwalonego projektu nie wypełniono określonych w orzecznictwie TK wymogów uzasadniających retroakcję proponowanego rozwiązania.



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szteterna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 821 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Wymogów określonych w orzeczeniach TK dla możliwości odstępstwa od zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie spełnia ani przewidziane w art. 3 uchwalonego projektu 14 - dniowe *vacatio legis*, ani uzasadnienie ustawy, które nie wskazuje jaki ważny interes publiczny przemawia za proponowanym rozwiązaniem.

3) Art. 2 ust. 3 uchwalonej ustawy przewiduje, że jeżeli wierzyciel uiszczył opłatę w wysokości przewidzianej w dotychczasowych przepisach, komornik zwraca wierzycielowi różnicę między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową przewidzianą w art. 49a ust. 1 na podstawie znowelizowanego art. 49a ustawy (tzn. w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego).

Uchwalony art. 2 ust. 3 jest niezgodny z zakazem retroakcji i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez państwo prawa wywiedzionymi z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż nie spełnia wymogów określonych w orzecznictwie TK wskazanych w rozważaniach dotyczących art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 uchwalonej ustawy.

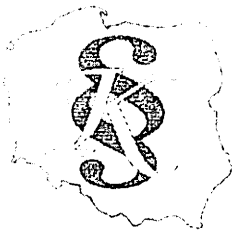
4) Art. 2 ust. 4 - 5 uchwalonej ustawy

Proponowane rozwiązania naruszają zakaz retroakcji i dla ich oceny można przywołać argumenty zamieszczone w rozważaniach na temat art. 2 ust. 1 uchwalonej ustawy. Projektodawcy nie wskazali też w jaki sposób wywiedli z powołanego przez siebie wyroku TK rozwiązanie przewidujące bezpośrednie stosowanie znowelizowanej ustawy do przypadków określonych w art. 2 ust. 4-5 uchwalonej ustawy. O ile należy się zgodzić, że ustawa ma za zadanie dostosowanie regulacji zawartych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), o tyle nie można uznać tego wyroku za podstawę dla retroakcji niektórych jej przepisów, gdyż takich treści po prostu brakuje w sentencji tego wyroku. **Tym samym uchwalona ustawa wykracza istotnie poza to, co implikuje potrzeba wykonania powołanego wyroku TK.**

W przypadku art. 2 ust. 4 - 5 uchwalonej ustawy - w ich uzasadnieniu również nie podano wpływających z zasad i wartości konstytucyjnych przyczyn bezpośredniego stosowania nowego prawa do stosunków powstałych przed jego wejściem w życie.

Powołany przepis art. 2 ust. 4 uchwalonej ustawy ma działać wstecz i zobowiąże komorników do: zwrotu różnicy między opłatą już pobraną a opłatą tymczasową w sprawach gdzie nie doszło jeszcze do wykonania eksmisji, pomimo tego, że komornicy już tę opłatę rozliczyli. **Zasadnie więc powstaje pytanie, czy proponowane rozwiązanie nie narusza ich interesów będących w toku.**

Rozwiązanie przewidziane w art. 2 ust. 4 - 5 uchwalonej ustawy w istocie w sposób retroaktywny modyfikuje sytuację podmiotów uczestniczących w postępowaniu komorniczym, a tym samym spełnia warunek pozwalający na uznanie za niekonstytucyjne i naruszające interesy w toku chronione w wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasadzie demokratycznego państwa prawnego.



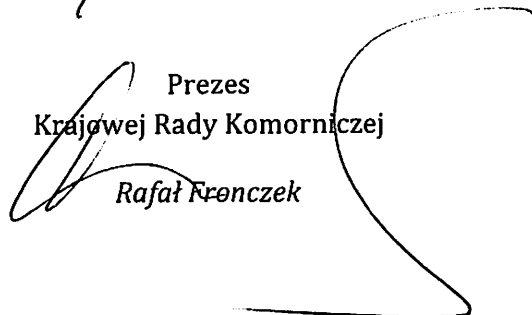
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Tym samym, niezależnie od wadliwości przyjętych rozwiązań, nierealizujących prawidłowo wytycznych wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), przyjęte przez Sejm przepisy przejściowe uchwalonego projektu są niezgodne z Konstytucją RP. Nowelizowane przepisy mogą mieć zastosowanie wyłącznie do postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy.

Wyrażam głęboką nadzieję, że zainteresowanie Pana Prezydenta przedstawioną problematyką pozwoli wyeliminować negatywne skutki, jakie wynikać mogą z ewentualnego wejścia w życie ustawy, w szczególności z punktu widzenia zgodności przyjętych rozwiązań prawnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zasadami demokratycznego państwa prawa.

Z wytkniętymi uwagami


Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Frąnczek